ReGeo ISSN: 2177-3246

TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E SEUS REFLEXOS NA GESTÃO DE PESSOAS

LABOR OUTSOURCING IN MUNICIPAL ADMINISTRATION AND ITS IMPACT ON PEOPLE MANAGEMENT

LA EXTERNALIZACIÓN DE LA MANO DE OBRA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA GESTIÓN DE PERSONAS

https://doi.org/10.56238/revgeov17n10-163

Data de submissão: 23/08/2026 **Data de publicação:** 23/10/2026

Cristiane Silva Soares
Pós-graduada em Direito da Seguridade Social – Previdenciário e prática previdenciária
E-mail: cristianesoares76@proton.me

RESUMO

A terceirização de mão de obra na Administração Pública Municipal constitui mecanismo de organização da força de trabalho que produz reflexos sobre a gestão de pessoas, a capacidade administrativa e a prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar os reflexos da terceirização de mão de obra na gestão de pessoas da Administração Municipal, considerando seus efeitos sobre a organização da força de trabalho e os mecanismos de governança necessários à adequada gestão dos contratos terceirizados. Para tanto, desenvolve-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na produção acadêmica sobre terceirização, gestão de pessoas, Administração Pública e governança das contratações, bem como no exame do marco normativo relacionado à matéria. Inicialmente, aborda-se a evolução da terceirização no setor público e seus fundamentos jurídicos e administrativos. Em seguida, analisa-se sua influência sobre a composição e o planejamento da força de trabalho municipal, destacando-se a necessidade de diferenciar a terceirização enquanto estratégia organizacional de sua utilização como mecanismo de substituição inadequada da força de trabalho própria. Posteriormente, examinam-se os instrumentos de governança aplicáveis à terceirização, especialmente o planejamento, a gestão de riscos, a fiscalização contratual, a transparência, a responsabilização e a capacitação dos agentes públicos. Os resultados da análise indicam que os efeitos da terceirização sobre a gestão de pessoas não decorrem exclusivamente da contratação de terceiros, mas da forma como essa estratégia é planejada, implementada e fiscalizada. Conclui-se que a terceirização pode contribuir para a organização administrativa quando inserida em uma estrutura de governança capaz de articular planejamento da força de trabalho, gestão contratual, capacitação, controle e avaliação de resultados, devendo ser compreendida como decisão estratégica de gestão e não apenas como instrumento de contratação.

Palavras-chave: Terceirização. Administração Pública Municipal. Gestão de Pessoas. Governança Pública. Gestão de Contratos.

ABSTRACT

The outsourcing of labor in Municipal Public Administration constitutes a workforce organization mechanism that has implications for people management, administrative capacity, and the provision of public services. In this context, this study aims to analyze the effects of labor outsourcing on people management in Municipal Public Administration, considering its impacts on workforce organization

and the governance mechanisms required for the proper management of outsourced contracts. To this end, a qualitative, bibliographic, and documentary research approach is adopted, based on academic literature on outsourcing, people management, Public Administration, and contracting governance, as well as on the analysis of the legal framework governing the subject. Initially, the study addresses the evolution of outsourcing in the public sector and its legal and administrative foundations. It then examines its influence on the composition and planning of the municipal workforce, emphasizing the need to distinguish outsourcing as an organizational strategy from its inappropriate use as a mechanism for replacing the public workforce. Subsequently, the study analyzes governance instruments applicable to outsourcing, particularly planning, risk management, contract oversight, transparency, accountability, and the training of public agents. The analysis indicates that the effects of outsourcing on people management do not result solely from the hiring of third parties, but rather from the manner in which this strategy is planned, implemented, and monitored. It is concluded that outsourcing can contribute to administrative organization when incorporated into a governance structure capable of integrating workforce planning, contract management, training, control, and performance evaluation. Therefore, outsourcing should be understood as a strategic management decision rather than merely as a contracting instrument.

Keywords: Outsourcing. Municipal Public Administration. People Management. Public Governance. Contract Management.

RESUMEN

La subcontratación de mano de obra en la Administración Pública Municipal constituye un mecanismo de organización de la fuerza de trabajo que produce efectos sobre la gestión de personas, la capacidad administrativa y la prestación de los servicios públicos. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo analizar los efectos de la subcontratación de mano de obra en la gestión de personas de la Administración Municipal, considerando sus impactos sobre la organización de la fuerza de trabajo y los mecanismos de gobernanza necesarios para la adecuada gestión de los contratos subcontratados. Para ello, se desarrolla una investigación de enfoque cualitativo, de naturaleza bibliográfica y documental, fundamentada en la producción académica sobre subcontratación, gestión de personas, Administración Pública y gobernanza de las contrataciones, así como en el examen del marco normativo relacionado con la materia. Inicialmente, se aborda la evolución de la subcontratación en el sector público y sus fundamentos jurídicos y administrativos. A continuación, se analiza su influencia sobre la composición y la planificación de la fuerza de trabajo municipal, destacándose la necesidad de diferenciar la subcontratación como estrategia organizacional de su utilización como mecanismo de sustitución inadecuada de la fuerza de trabajo propia. Posteriormente, se examinan los instrumentos de gobernanza aplicables a la subcontratación, especialmente la planificación, la gestión de riesgos, la fiscalización contractual, la transparencia, la responsabilización y la capacitación de los agentes públicos. Los resultados del análisis indican que los efectos de la subcontratación sobre la gestión de personas no derivan exclusivamente de la contratación de terceros, sino de la forma en que esta estrategia es planificada, implementada y fiscalizada. Se concluye que la subcontratación puede contribuir a la organización administrativa cuando se inserta en una estructura de gobernanza capaz de articular planificación de la fuerza de trabajo, gestión contractual, capacitación, control y evaluación de resultados, debiendo ser comprendida como decisión estratégica de gestión y no solo como instrumento de contratación.

Palabras clave: Subcontratación. Administración Pública Municipal. Gestión de Personas. Gobernanza Pública. Gestión de Contratos.

1 INTRODUÇÃO

A transformação das formas de organização da Administração Pública ao longo das últimas décadas tem produzido mudanças significativas na maneira como o Estado estrutura sua força de trabalho e executa as atividades necessárias à prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, a terceirização passou a ocupar espaço relevante como mecanismo de execução indireta de determinadas atividades, inserindo-se em um processo mais amplo de reorganização administrativa orientado por preocupações relacionadas à eficiência, à racionalização da estrutura estatal e à utilização de instrumentos de gestão inspirados, em parte, nas práticas do setor privado (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Petinati; Cardoso, 2025).

No ordenamento brasileiro, a possibilidade de execução indireta de determinadas atividades pela Administração Pública encontra antecedentes no Decreto-Lei nº 200/1967, que estabeleceu diretrizes para a organização administrativa e admitiu o recurso à execução indireta de tarefas executivas. Embora a previsão normativa seja anterior, a terceirização adquiriu maior expressão no setor público especialmente a partir das transformações administrativas ocorridas na década de 1990, período marcado pela busca de redefinição das funções estatais e pela incorporação de mecanismos de descentralização e flexibilização da gestão pública (Petinati; Cardoso, 2025; Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

A expansão desse modelo, entretanto, não se restringe à dimensão jurídica da contratação. A terceirização interfere diretamente na forma como a Administração organiza sua força de trabalho, uma vez que introduz trabalhadores vinculados a empresas privadas na execução de atividades destinadas ao atendimento das necessidades públicas. Estabelece-se, assim, uma estrutura na qual servidores públicos e trabalhadores terceirizados podem compartilhar espaços, rotinas e objetivos institucionais, embora submetidos a diferentes formas de vínculo e de gestão. Essa configuração produz novos desafios para a Administração, especialmente no que se refere ao planejamento da força de trabalho, à fiscalização dos contratos, à gestão de riscos e à preservação da qualidade dos serviços prestados (Santos; Schmitt, 2025; Tadler; Kwecko, 2021).

No âmbito municipal, a discussão assume particular relevância em razão da proximidade entre a Administração e a população destinatária dos serviços públicos. A terceirização pode ser utilizada pelos Municípios para atender necessidades operacionais e ampliar sua capacidade de execução, mas sua utilização também demanda planejamento e capacidade administrativa para definir adequadamente as necessidades de contratação, acompanhar a execução dos serviços e avaliar os resultados alcançados

A complexidade da questão se amplia quando se considera que a terceirização não representa simplesmente a contratação de uma empresa para a realização de determinada atividade, mas envolve

uma cadeia de decisões administrativas que se inicia com a identificação da necessidade pública e prossegue pelas etapas de planejamento, contratação, gestão, fiscalização e avaliação dos resultados. A nova abordagem das contratações públicas atribui importância crescente ao planejamento, à gestão contratual, à gestão de riscos e à definição de mecanismos de acompanhamento da execução, deslocando parte da atenção administrativa do controle exclusivamente formal para uma perspectiva orientada à obtenção de resultados (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos Júnior; Pereira, 2026).

Nesse cenário, a governança assume papel fundamental, a utilização de mão de obra terceirizada exige que o Município disponha de mecanismos capazes de direcionar e monitorar as contratações, estabelecer responsabilidades, identificar riscos e acompanhar a qualidade dos serviços prestados. A efetividade desse processo depende, ainda, da preparação dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual. Pesquisa realizada por Tadler e Kwecko (2021), no âmbito da Administração Pública municipal, identificou dificuldades relacionadas à orientação e ao treinamento dos fiscais de contratos, evidenciando que a existência formal de mecanismos de fiscalização não é suficiente quando não está acompanhada de capacidade técnica e institucional adequada.

Ao mesmo tempo, os efeitos da terceirização alcançam os próprios trabalhadores envolvidos na prestação dos serviços. A literatura recente aponta questões relacionadas à valorização profissional, à capacitação, à estabilidade das relações de trabalho e às condições de execução das atividades. Em pesquisa realizada com trabalhadores terceirizados que atuavam em órgãos públicos de Teresina, Sousa e Sousa (2026) identificaram, entre outros aspectos, percepções relacionadas à ausência de valorização profissional, à insegurança no emprego e a limitações nas oportunidades de capacitação e crescimento. Embora os resultados não possam ser automaticamente generalizados para todos os Municípios brasileiros, eles evidenciam a relevância de analisar a terceirização também sob a perspectiva da gestão de pessoas.

Dessa forma, o problema da terceirização na Administração Municipal não pode ser reduzido à discussão sobre a legalidade da contratação ou sobre a possibilidade de redução de custos. A utilização desse instrumento modifica a composição da força de trabalho, exige novas competências administrativas e produz consequências que podem atingir tanto a organização interna do Município quanto os trabalhadores responsáveis de gestão de pessoas, considerando também os mecanismos de governança necessários à adequada condução dos contratos (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos, 2015; Tadler; Kwecko, 2021).

É nesse contexto que se insere o presente estudo, que tem como tema a terceirização de mão de obra na Administração Municipal e seus reflexos na gestão de pessoas. Parte-se da compreensão de

que a terceirização, embora possa constituir instrumento legítimo de organização da atividade administrativa, não produz efeitos exclusivamente sobre a execução dos serviços ou sobre a estrutura contratual, alcançando também a maneira como o Município planeja, coordena, fiscaliza e administra sua força de trabalho (Santos, 2015; Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

Diante disso, o problema que orienta a pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: de que maneira a terceirização de mão de obra repercute na organização e na gestão de pessoas da Administração Municipal, e quais mecanismos de governança podem contribuir para que sua utilização esteja alinhada à eficiência administrativa, à qualidade dos serviços públicos e à adequada gestão da força de trabalho?

Para responder a essa questão, o objetivo geral do estudo consiste em analisar os reflexos da terceirização de mão de obra na gestão de pessoas da Administração Municipal, considerando seus efeitos sobre a organização da força de trabalho e os mecanismos de governança necessários à gestão dos contratos terceirizados. Como objetivos específicos, busca-se: a) compreender a evolução e os fundamentos da terceirização no setor público; b) analisar de que maneira a terceirização interfere na organização da força de trabalho municipal; c) examinar os mecanismos de governança aplicáveis à gestão e à fiscalização dos contratos terceirizados; e d) identificar os principais reflexos da terceirização sobre a gestão de pessoas no âmbito municipal, considerando aspectos relacionados à capacitação, valorização, condições de trabalho, rotatividade e qualidade da prestação dos serviços.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de compreender a terceirização para além de sua dimensão contratual. A contratação de empresas para execução de serviços públicos envolve recursos públicos, trabalhadores, estruturas administrativas e, em última análise, a própria capacidade do Município de entregar serviços à população. Nesse sentido, compreender os efeitos desse modelo sobre a gestão de pessoas pode contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, governança e fiscalização das contratações públicas (Rosa, 2024; Santos Júnior; Pereira, 2026).

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da análise de produção científica relacionada à terceirização no setor público, à Administração Municipal, à gestão de pessoas e à governança das contratações públicas, bem como da análise do marco normativo pertinente. A pesquisa bibliográfica permite reunir e confrontar diferentes perspectivas sobre o fenômeno estudado, enquanto a análise documental possibilita compreender os instrumentos normativos e administrativos que orientam a contratação, a gestão e a fiscalização dos serviços terceirizados (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos Júnior; Pereira, 2026).

A partir dessa abordagem, o trabalho está estruturado em diferentes momentos de análise. Inicialmente, discute-se a terceirização no setor público, sua evolução e seus fundamentos, estabelecendo as bases históricas e conceituais necessárias à compreensão do fenômeno. Em seguida, examina-se a relação entre terceirização e organização da força de trabalho municipal, com atenção à composição do quadro de pessoal, ao planejamento da força de trabalho e às particularidades da gestão dos trabalhadores terceirizados. Posteriormente, aborda-se a governança da terceirização na Administração Municipal, enfatizando planejamento, gestão de riscos, fiscalização, transparência, *accountability* e capacitação dos agentes públicos. Por fim, a pesquisa concentra-se nos reflexos da terceirização sobre a gestão de pessoas, buscando compreender os desafios e as consequências decorrentes desse modelo para os trabalhadores, para a organização administrativa e para a qualidade dos serviços públicos.

Desse modo, a pesquisa procura sustentar que a discussão sobre a terceirização de mão de obra na Administração Municipal deve ultrapassar a análise isolada da contratação e alcançar a estrutura de gestão que a sustenta. A terceirização somente pode ser adequadamente avaliada quando considerada em conjunto com o planejamento da força de trabalho, a capacidade institucional do Município, os mecanismos de governança e fiscalização e as condições de trabalho daqueles que efetivamente executam os serviços públicos (Tadler; Kwecko, 2021; Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Sousa; Sousa, 2026).

2 A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: EVOLUÇÃO E FUNDAMENTOS

A terceirização no setor público brasileiro está inserida em um processo mais amplo de transformação das formas de organização administrativa e de prestação dos serviços estatais, durante esse processo observou-se a organização de padrões de terceirização com os meios de produção do Fordismo, Taylorismo e Toyotismo, influenciando nos padrões de trabalho (Druck et. Al, 2018). Dessa forma, entende- se que:

> Os novos padrões de organização do trabalho, com a adoção do toyotismo – que tem nas redes de subcontratação uma das principais práticas do modelo japonês, especialmente adotadas pelas empresas do setor industrial –, se disseminaram para os demais setores e atividades da economia, adaptando-se às especificidades de cada um. (Druck et. Al, p. 45, 2018)

Embora sua expansão tenha adquirido maior intensidade a partir das reformas administrativas implementadas nas últimas décadas, a possibilidade de execução indireta de determinadas atividades pela Administração Pública possui raízes normativas anteriores. Nesse sentido, o fenômeno não pode ser compreendido apenas como uma consequência das alterações legislativas mais recentes, mas como

resultado de um processo gradual de reorganização da atuação estatal, marcado pela busca de racionalização administrativa, eficiência e redefinição das funções desempenhadas diretamente pelo Poder Público (Petinati; Cardoso, 2025; Sena; Dantas, 2025).

No âmbito brasileiro, um dos primeiros marcos normativos relevantes encontra-se no Decreto-Lei nº 200/1967, que promoveu ampla reorganização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para sua reforma. Conforme analisado por Petinati e Cardoso (2025), o diploma passou a admitir a execução indireta de tarefas executivas mediante contratação, especialmente quando existente iniciativa privada capacitada para as desempenhar. A lógica subjacente à medida estava relacionada à necessidade de evitar o crescimento excessivo da estrutura administrativa e permitir que o Estado concentrasse seus esforços nas funções consideradas essenciais. Dessa forma, a execução indireta passou a integrar o repertório de mecanismos disponíveis à Administração Pública para a organização de suas atividades.

A partir dessa perspectiva, a terceirização pode ser compreendida como uma forma de organização da prestação de serviços em que a Administração deixa de manter vínculo laboral direto com os trabalhadores responsáveis pela execução de determinadas atividades e passa a contratar uma empresa especializada para realizá-las. Forma-se, assim, uma relação triangular entre o trabalhador, a empresa prestadora e o ente público contratante. Nessa estrutura, o vínculo empregatício permanece estabelecido entre o trabalhador e a empresa contratada, enquanto a Administração mantém com esta última uma relação de natureza contratual e administrativa. Essa característica distingue a terceirização da contratação direta de servidores ou empregados públicos e constitui um dos elementos fundamentais para compreender seus reflexos sobre a gestão de pessoas (Santos; Schmitt, 2025).

Durante boa parte de sua trajetória no setor público, a terceirização esteve associada principalmente às chamadas atividades-meio, isto é, funções acessórias ou instrumentais necessárias ao funcionamento da Administração, mas que não constituiriam, em princípio, o núcleo de suas atribuições institucionais. Essa orientação foi reforçada pelo Decreto nº 2.271/1997, que, no contexto da reforma gerencial do Estado, disciplinou a execução indireta de determinadas atividades e estabeleceu como preferenciais serviços como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, recepção e manutenção. Segundo Petinati e Cardoso (2025), tanto o Decreto-Lei nº 200/1967 quanto o Decreto nº 2.271/1997 contribuíram para consolidar uma concepção de terceirização pública inicialmente limitada às atividades-meio.

A década de 1990, entretanto, representou um momento decisivo para a expansão da terceirização no setor público. As transformações econômicas e administrativas daquele período contribuíram para a construção de um modelo estatal orientado por parâmetros de eficiência,

racionalização dos gastos e descentralização da execução de determinadas atividades. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado no contexto da reforma administrativa, propôs uma redefinição da atuação estatal, distinguindo funções estratégicas e exclusivas de atividades cuja execução poderia ser transferida ou compartilhada com agentes privados. Nesse cenário, a terceirização passou a ocupar posição mais relevante entre os instrumentos utilizados para reorganizar a estrutura administrativa e reduzir a execução direta de determinadas tarefas pelo Estado (Petinati; Cardoso, 2025; Sena; Dantas, 2025).

A expansão desse modelo também se relaciona à alteração da própria concepção de gestão pública. A Administração passou progressivamente a incorporar mecanismos associados à eficiência, à produtividade e ao controle dos custos, aproximando determinados aspectos de sua organização daqueles observados na iniciativa privada. Sena e Dantas (2025) identificam justamente na década de 1990 o período em que a terceirização adquiriu maior expressão no serviço público brasileiro, inserindo-se em um modelo de gestão estatal influenciado pelos ideais neoliberais. Essa transformação é particularmente relevante para a compreensão da gestão de pessoas, uma vez que a alteração do modo de prestação dos serviços também modifica a composição da força de trabalho que atua em órgãos e entidades públicas.

Nesse processo, a terceirização passou a desempenhar não apenas uma função relacionada à execução de serviços, mas também um papel na própria organização do quadro de pessoal. A contratação de empresas para determinadas atividades permite à Administração direcionar parte de suas necessidades operacionais para trabalhadores que não integram formalmente seus quadros permanentes. Petinati e Cardoso (2025) observam, nesse sentido, que o avanço da terceirização no setor público repercute sobre a gestão de pessoal, sobre os gastos administrativos e sobre a própria forma de prestação dos serviços públicos.

No âmbito municipal, essa discussão adquire especial relevância. A terceirização pode representar uma alternativa administrativa para suprir determinadas demandas de serviços sem a incorporação direta dos trabalhadores ao quadro permanente do ente público. Ao mesmo tempo, seus efeitos ultrapassam a dimensão meramente contratual, alcançando o planejamento da força de trabalho, a composição das despesas públicas e a própria transparência da gestão. Estudo realizado por Santos (2015), com dados de municípios catarinenses, identificou situações em que despesas relacionadas à terceirização de mão de obra apresentavam características de despesas de pessoal, embora determinadas classificações contábeis pudessem afastá-las da apuração ordinária dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A autora destaca, portanto, que a terceirização possui repercussões relevantes sobre a gestão fiscal e sobre a transparência dos gastos municipais.

A evolução normativa prosseguiu nas décadas seguintes, culminando em importantes alterações no tratamento jurídico da terceirização. Conforme apontam Petinati e Cardoso (2025), a Lei nº 13.429/2017 e os julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 324 e no RE 958.252 contribuíram para ampliar o espaço jurídico da terceirização, afastando a antiga compreensão segundo a qual sua utilização estaria necessariamente restrita às atividades-meio. A partir desse novo cenário, a discussão sobre a terceirização deixou de estar limitada à possibilidade de contratar terceiros para atividades acessórias e passou a envolver questões mais amplas relacionadas à organização da força de trabalho, aos limites da atuação estatal e à proteção dos trabalhadores.

Assim, a trajetória da terceirização no setor público revela uma passagem de um modelo inicialmente excepcional e concentrado em determinadas atividades de apoio para uma utilização progressivamente mais ampla como instrumento de gestão administrativa. Essa evolução não deve, contudo, ser interpretada exclusivamente como uma questão de redução de custos. A contratação terceirizada interfere diretamente na forma como a Administração estrutura sua força de trabalho, distribui responsabilidades e organiza a prestação dos serviços públicos. Por essa razão, compreender seus fundamentos históricos e administrativos constitui etapa indispensável para analisar, posteriormente, seus reflexos sobre a gestão de pessoas na Administração Municipal.

3 TERCEIRIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO MUNICIPAL

A terceirização de mão de obra modifica a forma pela qual a Administração Pública estrutura e organiza sua força de trabalho. Quando determinada atividade deixa de ser executada diretamente por servidores ou empregados vinculados ao ente público e passa a ser desempenhada por trabalhadores contratados por empresa prestadora de serviços, ocorre uma alteração não apenas na forma de contratação, mas também na composição da força de trabalho que participa da execução das atividades administrativas. Nesse sentido, a terceirização deve ser compreendida como um instrumento que interfere no planejamento, na distribuição de responsabilidades e na gestão cotidiana das pessoas que atuam em favor do Poder Público (Santos, 2015; Tadler; Kwecko, 2021).

No âmbito municipal, essa questão apresenta particularidades relevantes. Diferentemente de estruturas administrativas de maior porte, os municípios frequentemente enfrentam limitações relacionadas à disponibilidade de recursos financeiros, à quantidade de servidores, à especialização técnica e à capacidade de estruturação de setores destinados ao planejamento e acompanhamento dos contratos. Nesse contexto, a terceirização pode ser utilizada como mecanismo para suprir necessidades operacionais e permitir a continuidade de determinados serviços, mas também passa a exigir maior capacidade de planejamento e coordenação por parte da Administração.

3.1 A TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO DE RECONFIGURAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO MUNICIPAL

A organização da força de trabalho municipal não se limita ao quantitativo de servidores efetivos existentes no quadro permanente. A partir da utilização de contratos terceirizados, passam a coexistir, no mesmo ambiente institucional, diferentes categorias de trabalhadores submetidas a regimes jurídicos e formas de vinculação distintas. De um lado, encontram-se os servidores ou empregados públicos vinculados diretamente ao Município; de outro, trabalhadores contratados por empresas privadas que executam serviços em favor da Administração. Essa configuração produz uma estrutura organizacional mais complexa, na qual a gestão pública precisa coordenar pessoas que não integram formalmente seu quadro de pessoal, embora participem cotidianamente da prestação dos serviços públicos (Santos; Schmitt, 2025).

Essa característica é particularmente importante porque a terceirização não significa simplesmente a substituição de um trabalhador por outro. Ela altera a própria relação entre a Administração e a força de trabalho utilizada para alcançar seus objetivos institucionais. O Município deixa de exercer diretamente determinadas funções de contratação e administração da mão de obra e passa a desempenhar, em relação aos trabalhadores terceirizados, funções predominantemente relacionadas à gestão do contrato, ao acompanhamento da execução do objeto e à fiscalização das obrigações assumidas pela empresa contratada.

Nesse modelo, portanto, a Administração Pública transfere à empresa contratada determinadas responsabilidades relacionadas à gestão direta dos trabalhadores, sem deixar de possuir responsabilidades quanto à adequada execução do serviço contratado. A existência dessa estrutura intermediada exige que o Município desenvolva mecanismos capazes de assegurar que o serviço seja prestado de acordo com os padrões estabelecidos no contrato e que a força de trabalho disponibilizada seja compatível com as necessidades administrativas previamente identificadas.

A partir dessa perspectiva, a terceirização precisa estar articulada ao planejamento da força de trabalho. Antes de contratar uma empresa para disponibilizar mão de obra, o ente municipal deve identificar a necessidade administrativa que pretende atender, dimensionar a demanda existente, definir o resultado esperado e avaliar a forma mais adequada de organizar a atividade. Sem esse planejamento, existe o risco de que a terceirização seja utilizada apenas para suprir deficiências imediatas de pessoal, sem que se examine adequadamente a necessidade permanente do serviço ou sua compatibilidade com a estrutura administrativa.

3.2 PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO E LIMITES DA SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES

A relação entre terceirização e planejamento da força de trabalho torna-se ainda mais relevante quando a contratação de terceiros passa a desempenhar função semelhante àquela que poderia ser realizada por servidores integrantes do quadro permanente.

A terceirização pode contribuir para conferir maior flexibilidade à Administração na execução de determinadas atividades, sobretudo quando se trata de serviços especializados ou que demandam estrutura operacional específica. Entretanto, sua utilização indiscriminada pode produzir uma situação na qual a contratação de empresas passe a funcionar como mecanismo permanente de suprimento de mão de obra, sem que exista uma avaliação adequada sobre a necessidade de manutenção ou ampliação do quadro próprio do Município.

Essa questão possui também dimensão orçamentária. O art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra utilizados em substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "outras despesas de pessoal". Santos (2015) demonstra que a correta identificação dessas despesas constitui uma questão relevante para os municípios, uma vez que determinadas contratações podem apresentar, pela sua natureza, características próprias de despesa com pessoal mesmo quando registradas contabilmente em outras rubricas.

A pesquisa desenvolvida pela autora em 13 municípios catarinenses identificou justamente essa dificuldade: determinadas despesas classificadas como serviços de terceiros possuíam natureza de gastos com pessoal e, por não integrarem a apuração ordinária das despesas de pessoal, poderiam não refletir integralmente o custo da força de trabalho utilizada pelo Município. Entre os gastos identificados estavam pagamentos relacionados a profissionais da saúde, professores e coordenadores pedagógicos.

A questão ultrapassa, portanto, a dimensão contábil. O modo como o Município estrutura sua força de trabalho possui consequências para o planejamento administrativo e fiscal. Se parte significativa das necessidades permanentes de pessoal é atendida por meio de contratos terceirizados, o custo efetivo da força de trabalho pode não ser imediatamente percebido a partir da análise isolada do quadro de servidores. Dessa forma, o planejamento municipal deve considerar conjuntamente o pessoal próprio e a mão de obra contratada por intermédio de terceiros, especialmente quando esta última desempenha funções que correspondem a necessidades permanentes da Administração.

A terceirização, nesse sentido, não deve ser utilizada como mecanismo de ocultação ou deslocamento artificial dos custos relacionados à força de trabalho. Santos (2015) chama atenção para

a necessidade de observância do princípio da essência sobre a forma na identificação das despesas que efetivamente possuem natureza de pessoal, relacionando essa preocupação à transparência e ao cumprimento dos limites estabelecidos pela legislação fiscal.

Esse aspecto também permite estabelecer uma importante distinção entre terceirização como estratégia organizacional e terceirização como substituição permanente de força de trabalho própria. Na primeira hipótese, a Administração recorre ao setor privado para obter determinada prestação especializada ou estruturar uma atividade cuja execução indireta seja adequada ao interesse público. Na segunda, o contrato pode assumir, na prática, a função de suprir continuamente uma necessidade de pessoal do Município. Quanto mais próxima estiver a contratação da segunda situação, maior será a necessidade de planejamento, controle e análise sobre a compatibilidade do modelo com a estrutura administrativa e com as normas que disciplinam o pessoal público.

3.3 A GESTÃO DOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS E A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

A reconfiguração da força de trabalho decorrente da terceirização também exige mudanças na capacidade de gestão do próprio Município. A Administração não pode considerar que a contratação da empresa encerra sua responsabilidade administrativa. Ao contrário, a existência de trabalhadores terceirizados demanda estrutura capaz de acompanhar a execução dos contratos, verificar o cumprimento das obrigações assumidas e avaliar se os serviços efetivamente entregues correspondem às necessidades da Administração.

Nesse ponto, a gestão e a fiscalização dos contratos assumem importância estratégica. Tadler e Kwecko (2021), em estudo de caso realizado no âmbito da Administração Pública municipal, identificaram insuficiências relacionadas à preparação e ao treinamento dos fiscais de contratos, além de dificuldades quanto ao conhecimento das atribuições e responsabilidades desses agentes. O estudo também identificou consequências que alcançam a própria Administração e a prestação dos serviços à sociedade.

Os resultados são particularmente relevantes para a análise da gestão de pessoas porque demonstram que a terceirização não exige apenas trabalhadores capacitados para a execução do serviço contratado. Ela também exige servidores públicos preparados para administrar a relação contratual. O Município precisa possuir agentes capazes de compreender o objeto contratado, acompanhar sua execução, identificar irregularidades e produzir informações suficientes para subsidiar as decisões administrativas.

Nesse sentido, a terceirização desloca parcialmente o foco da gestão direta de pessoas para a gestão de contratos que envolvem pessoas. A Administração deixa de exercer sobre os trabalhadores terceirizados as mesmas atribuições que possui em relação aos seus servidores, mas precisa desenvolver competências institucionais voltadas ao planejamento, acompanhamento e fiscalização dos serviços contratados.

A pesquisa de Tadler e Kwecko (2021) mostra que essa atividade pode ser especialmente desafiadora no âmbito municipal, em razão da insuficiência de servidores e da fragmentação das atribuições relacionadas à gestão contratual. O estudo destaca, ainda, a necessidade de profissionalização e capacitação dos agentes responsáveis pela gestão dos contratos.

A deficiência nessa estrutura de gestão pode produzir efeitos que ultrapassam o contrato individualmente considerado. Uma fiscalização inadequada pode resultar em serviços de menor qualidade, dificuldades na identificação de irregularidades, responsabilização do Município e desperdício de recursos públicos. Tadler e Kwecko (2021) identificaram, em seu estudo, justamente a relação entre as deficiências no conhecimento e na atuação dos fiscais e os apontamentos realizados pelos órgãos de controle sobre contratos terceirizados.

Por isso, a terceirização deve ser acompanhada de uma estrutura administrativa compatível com sua complexidade. Não basta ao Município decidir terceirizar determinada atividade; é necessário possuir capacidade institucional para planejar, contratar, gerir, fiscalizar e avaliar a prestação realizada por terceiros.

4 GOVERNANÇA DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A utilização da terceirização como instrumento de organização da força de trabalho municipal exige que a Administração Pública desenvolva mecanismos capazes de orientar, acompanhar e controlar as relações contratuais estabelecidas com as empresas prestadoras de serviços. Nesse contexto, a governança assume papel relevante, pois desloca a preocupação administrativa de uma perspectiva predominantemente formal e procedimental para uma atuação orientada pelo planejamento, pela gestão de riscos, pelo controle, pela transparência e pela busca de resultados. A terceirização, portanto, não deve ser compreendida como uma simples transferência da execução de determinada atividade para o setor privado, mas como uma decisão administrativa que requer mecanismos institucionais capazes de assegurar que a contratação permaneça alinhada ao interesse público (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Rosa, 2024).

A governança pública pode ser compreendida, nesse sentido, como um conjunto de práticas destinadas a direcionar, avaliar e monitorar a atuação administrativa, articulando liderança, estratégia

e controle em busca da produção de resultados para a sociedade. Rosa (2024), ao analisar a governança aplicada à gestão dos contratos administrativos, destaca que sua implementação está relacionada à necessidade de estruturar mecanismos capazes de aprimorar a fiscalização, administrar riscos e assegurar maior eficiência na atuação estatal. Essa concepção é especialmente pertinente à terceirização, uma vez que a execução indireta de serviços aumenta a necessidade de coordenação entre diferentes atores e exige que o Município disponha de instrumentos capazes de acompanhar continuamente a prestação contratada.

No âmbito das contratações públicas, a governança também está associada à definição clara de responsabilidades e à criação de estruturas de acompanhamento capazes de evitar que a contratação seja conduzida de maneira fragmentada. A Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente essa preocupação ao estabelecer a responsabilidade da alta administração pela governança das contratações, vinculando-a à implementação de processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos destinados a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Rosa (2024) destaca que esse modelo relaciona a governança à integridade, à transparência, à prestação de contas, à confiabilidade e à capacidade de resposta da Administração.

Para a Administração Municipal, essa perspectiva possui especial importância porque a governança da terceirização deve começar antes da celebração do contrato. A decisão de terceirizar determinada atividade pressupõe a identificação da necessidade administrativa, a definição do objeto, a avaliação das alternativas disponíveis e a análise dos riscos envolvidos. Santos Júnior e Pereira (2026) ressaltam que a Lei nº 14.133/2021 reforçou a importância do planejamento das contratações e da atuação orientada por resultados, estabelecendo uma lógica na qual a Administração deve avaliar previamente a solução mais adequada para atender ao interesse público.

Essa etapa de planejamento é fundamental para impedir que a terceirização seja utilizada de forma meramente reativa, especialmente para solucionar déficits circunstanciais de pessoal. Conforme discutido por Mizael, Murad e Antonialli (2020), a nova abordagem de contratação enfatiza a necessidade de maior responsabilidade dos gestores nas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, além da adoção de mecanismos de gerenciamento de riscos e definição de parâmetros objetivos para avaliação dos serviços. Dessa forma, a governança começa com a capacidade de o Município justificar adequadamente a contratação e estabelecer, desde sua origem, os resultados que pretende alcançar.

4.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO

A gestão de riscos constitui um dos elementos centrais da governança aplicada às contratações públicas. No contexto da terceirização, os riscos podem surgir em diferentes momentos, desde a definição inadequada do objeto até problemas relacionados à execução contratual, à qualidade dos serviços, ao cumprimento das obrigações pela empresa contratada e à fiscalização realizada pelos agentes públicos. Por essa razão, o gerenciamento de riscos deve acompanhar o ciclo da contratação e não se limitar à identificação de problemas depois que eles já tenham ocorrido (Rosa, 2024; Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

A lógica preventiva é particularmente relevante porque permite que a Administração identifique previamente eventos capazes de comprometer os objetivos da contratação e estabeleça medidas destinadas a evitá-los ou reduzir seus efeitos. Rosa (2024) destaca que a gestão de riscos possui natureza permanente e envolve a identificação, a avaliação e o gerenciamento de eventos que possam afetar a organização. No campo das contratações, esse mecanismo deve estar articulado aos controles internos e às demais estruturas de governança, permitindo que a Administração atue preventivamente em vez de depender exclusivamente de medidas sancionatórias posteriores.

Mizael, Murad e Antonialli (2020) acrescentam que o gerenciamento de riscos deve contemplar as diferentes fases da contratação, com identificação do risco, definição de medidas preventivas e estabelecimento de ações de contingência. A atribuição de responsabilidades específicas também constitui elemento importante desse processo, pois permite identificar quais agentes deverão atuar diante de determinado evento e reduz a possibilidade de indefinição quanto às responsabilidades administrativas.

No Município, a adoção dessa lógica é especialmente importante porque a capacidade administrativa disponível para lidar com falhas contratuais pode ser limitada. A ausência de planejamento e de mecanismos preventivos pode resultar em contratações inadequadas, necessidade de correções durante a execução, desperdício de recursos e dificuldades na continuidade dos serviços. Santos Júnior e Pereira (2026) apontam que a ausência de capacitação técnica e de rotinas bem definidas constitui fator de risco para falhas, desperdícios e irregularidades na execução contratual.

Assim, a gestão de riscos deve ser compreendida como instrumento de racionalização da própria atuação administrativa. Ao antecipar possíveis problemas, o Município pode definir responsabilidades, estabelecer mecanismos de acompanhamento e desenvolver respostas proporcionais aos riscos identificados. A governança, nesse sentido, não se resume ao controle posterior dos contratos, mas envolve a construção de um sistema preventivo capaz de orientar a tomada de decisões desde a fase de planejamento (Rosa, 2024; Santos Júnior; Pereira, 2026).

4.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS TERCEIRIZADOS

A governança da terceirização também depende da existência de uma estrutura adequada de gestão e fiscalização dos contratos. A celebração do instrumento contratual não encerra a atuação administrativa; ao contrário, inaugura uma etapa na qual o Município precisa acompanhar a execução, verificar o cumprimento das obrigações e avaliar se os resultados obtidos correspondem ao que foi planejado. Mizael, Murad e Antonialli (2020) identificam justamente a gestão contratual como uma das dimensões que receberam maior atenção nas novas abordagens de contratação pública.

A fiscalização assume, portanto, uma função estratégica. Não se trata apenas de conferir documentos ou verificar formalmente se determinada obrigação foi cumprida, mas de acompanhar a execução do serviço e produzir informações capazes de subsidiar decisões administrativas. Santos Júnior e Pereira (2026) destacam que a gestão e a fiscalização contratual são instrumentos fundamentais para assegurar a conformidade do objeto contratado, prevenir irregularidades, racionalizar despesas e fortalecer a governança pública.

Essa função torna-se ainda mais complexa nos contratos que envolvem dedicação de mão de obra, pois a qualidade do serviço está diretamente relacionada à atuação dos trabalhadores disponibilizados pela empresa contratada. Nesses casos, a fiscalização precisa verificar não apenas a entrega abstrata do objeto, mas também se a empresa está cumprindo adequadamente as obrigações estabelecidas no contrato. A necessidade de fiscalização contínua é igualmente relacionada à proteção do interesse público e à redução dos riscos decorrentes de falhas na execução contratual (Rosa, 2024).

No âmbito municipal, essa tarefa apresenta desafios adicionais. Estudo realizado por Tadler e Kwecko (2021), em uma Administração Pública municipal, identificou insuficiência de orientação e treinamento dos fiscais de contratos, além de dificuldades relacionadas ao conhecimento das atribuições e responsabilidades desses agentes. A pesquisa também encontrou relação entre essas deficiências e apontamentos realizados por órgãos de controle, ações judiciais contra o Município e impactos sobre a prestação dos serviços ao cidadão.

Os resultados demonstram que a existência formal de um fiscal não é suficiente para garantir uma fiscalização efetiva. A governança exige que o Município ofereça aos agentes responsáveis condições materiais, conhecimento técnico, definição clara de atribuições e procedimentos padronizados para o exercício da função. Tadler e Kwecko (2021) evidenciam, nesse sentido, a necessidade de fortalecer a preparação dos fiscais e de institucionalizar procedimentos que reduzam a dependência de métodos individuais e personalizados de acompanhamento contratual.

Essa profissionalização da fiscalização também contribui para a continuidade administrativa. Quando os procedimentos são padronizados e as responsabilidades estão claramente definidas, o

acompanhamento dos contratos deixa de depender exclusivamente do conhecimento individual de determinado servidor e passa a integrar a própria estrutura organizacional do Município. Santos Júnior e Pereira (2026) destacam que a padronização de procedimentos, a definição clara de responsabilidades e a distribuição adequada de tarefas são instrumentos relevantes para o aprimoramento da performance institucional.

4.3 GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

A governança da terceirização também possui uma dimensão relacionada à transparência e à prestação de contas. A utilização de recursos públicos para contratação de empresas privadas exige que o Município seja capaz de demonstrar não apenas a legalidade formal da contratação, mas também sua necessidade, vantajosidade, execução e resultados. A transparência permite que órgãos de controle e sociedade acompanhem a aplicação dos recursos e avaliem se a contratação efetivamente atende ao interesse público (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Rosa, 2024).

A accountability, nesse contexto, não deve ser compreendida apenas como responsabilização posterior do agente público. Ela também envolve a existência de mecanismos que permitam explicar decisões, acompanhar resultados e atribuir responsabilidades ao longo do processo de contratação. Mizael, Murad e Antonialli (2020) identificam a transparência das regras e a atribuição de responsabilidades aos gestores como elementos relevantes da nova abordagem de contratação de serviços públicos.

A transparência também contribui para o controle social. Os autores identificam, no modelo analisado, a participação do usuário na avaliação da qualidade dos serviços terceirizados, por meio de mecanismos de aferição da satisfação dos destinatários da prestação pública. Essa perspectiva amplia a governança para além da relação entre Administração e empresa contratada, incorporando o cidadão como destinatário final e fonte de informações sobre a qualidade do serviço prestado (Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

Essa dimensão é particularmente importante nos Municípios, nos quais os efeitos da terceirização frequentemente são percebidos diretamente pela população. Serviços de limpeza, manutenção, atendimento, transporte, apoio administrativo, saúde, educação e outras áreas podem envolver trabalhadores terceirizados cuja atuação interfere imediatamente na experiência do cidadão com o Poder Público. A avaliação dos resultados, portanto, não deve se limitar ao cumprimento formal das cláusulas contratuais, devendo considerar também a efetividade e a qualidade da prestação (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos Júnior; Pereira, 2026).

4.4 GOVERNANÇA E CAPACITAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Um dos principais desafios para a implementação da governança da terceirização está na capacidade dos próprios agentes públicos responsáveis pelas contratações. A existência de instrumentos legais e administrativos não garante, por si só, uma gestão eficiente. É necessário que os servidores envolvidos no planejamento, na contratação, na gestão e na fiscalização possuam conhecimentos compatíveis com as responsabilidades que lhes são atribuídas (Santos Júnior; Pereira, 2026; Tadler; Kwecko, 2021).

A capacitação ganha especial importância porque a gestão dos contratos terceirizados envolve conhecimentos multidisciplinares, abrangendo aspectos administrativos, jurídicos, financeiros e operacionais. A insuficiência de domínio técnico pode comprometer desde a definição do objeto até a fiscalização da execução. Santos Júnior e Pereira (2026) apontam que a ausência de capacitação ou de conhecimento técnico por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização constitui um dos fatores que dificultam a obtenção dos resultados esperados nas contratações públicas.

No contexto municipal, esse problema pode assumir proporções maiores diante da menor disponibilidade de estruturas especializadas e da concentração de diferentes funções em um número reduzido de servidores. Tadler e Kwecko (2021), ao analisarem uma Administração Municipal, identificaram que os fiscais demonstravam preocupação com suas atribuições e que as práticas de preparação e treinamento eram insuficientes. Esse cenário demonstra que o fortalecimento da governança depende também de investimento na capacidade institucional do Município.

A capacitação, portanto, não deve ser tratada como atividade periférica, mas como componente da própria governança. A formação dos agentes responsáveis pela contratação e fiscalização contribui para reduzir falhas, padronizar procedimentos, melhorar a tomada de decisões e ampliar a capacidade de resposta diante de riscos contratuais. Santos Júnior e Pereira (2026) defendem justamente o fortalecimento da função de gestor e fiscal de contratos e a institucionalização de procedimentos padronizados como medidas necessárias ao aprimoramento da governança.

4.5 GOVERNANÇA COMO INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, CONTROLE E RESULTADOS

A análise dos elementos apresentados permite compreender que a governança da terceirização não constitui uma etapa isolada do processo de contratação. Ela deve funcionar como uma estrutura transversal, presente desde a identificação da necessidade administrativa até a avaliação dos resultados alcançados. Planejamento, gestão de riscos, seleção do fornecedor, gestão contratual, fiscalização,

transparência e avaliação de desempenho devem atuar de maneira articulada para que a terceirização produza os resultados esperados (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Rosa, 2024).

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa perspectiva ao relacionar governança, planejamento, gestão de riscos, controles internos e monitoramento das contratações. Santos Júnior e Pereira (2026) identificam nesse novo regime uma mudança de paradigma, com maior ênfase na atuação preventiva e na orientação por resultados, em contraposição a uma concepção de controle concentrada exclusivamente na observância formal dos procedimentos.

Essa mudança é particularmente significativa para a terceirização municipal porque desloca o foco da pergunta "o contrato foi formalmente cumprido?" para uma questão mais abrangente: "a contratação alcançou o resultado público que justificou sua realização?" A segunda perspectiva exige que a Administração avalie não apenas a regularidade formal da execução, mas também a qualidade do serviço, a economicidade da contratação, o cumprimento das obrigações assumidas e sua contribuição efetiva para o atendimento das necessidades da população (Santos Júnior; Pereira, 2026; Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

Nesse sentido, a governança pode ser entendida como elemento responsável por conectar a terceirização à finalidade pública. A empresa contratada executa o serviço, mas o Município permanece responsável por definir os objetivos da contratação, acompanhar sua execução, administrar os riscos e verificar se os resultados correspondem às necessidades coletivas. A governança, portanto, impede que a terceirização seja tratada como simples transferência de tarefas para o setor privado e a recoloca no campo das decisões estratégicas da Administração Pública (Rosa, 2024; Santos Júnior; Pereira, 2026).

Por essa razão, a adoção de mecanismos de governança constitui condição relevante para que a terceirização possa ser utilizada de maneira responsável na Administração Municipal. A existência de planejamento estruturado, gestão de riscos, definição de responsabilidades, capacitação dos agentes, fiscalização contínua, transparência e avaliação de resultados permite reduzir vulnerabilidades e aumentar a capacidade administrativa de transformar os contratos terceirizados em instrumentos efetivos de atendimento ao interesse público (Tadler; Kwecko, 2021; Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos Júnior; Pereira, 2026).

A governança da terceirização, portanto, deve ser compreendida como um sistema permanente de direção, planejamento, controle e avaliação, e não como uma atividade restrita à fiscalização posterior do contrato. No contexto municipal, sua efetividade depende da capacidade institucional de integrar as diferentes etapas da contratação e de qualificar os agentes envolvidos, de modo que a utilização da mão de obra terceirizada permaneça subordinada aos objetivos administrativos e ao interesse coletivo (Rosa, 2024; Santos Júnior; Pereira, 2026).

Mais do que controlar a empresa contratada, governar a terceirização significa governar a própria decisão de terceirizar: identificar a necessidade, avaliar alternativas, dimensionar riscos, estabelecer resultados esperados, definir responsabilidades, acompanhar a execução e verificar os efeitos produzidos. Essa perspectiva é particularmente importante para a gestão municipal, pois permite que a terceirização seja avaliada não apenas pelo cumprimento formal de suas cláusulas, mas por sua capacidade de contribuir para uma Administração mais eficiente, transparente, responsável e orientada à entrega de valor público (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Rosa, 2024; Santos Júnior; Pereira, 2026).

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que a terceirização de mão de obra na Administração Municipal não deve ser examinada apenas como uma alternativa contratual para a execução de determinados serviços. Trata-se de uma decisão que interfere diretamente na organização da força de trabalho, na distribuição das responsabilidades administrativas, na capacidade institucional dos municípios e, consequentemente, na própria gestão de pessoas. Nesse sentido, seus efeitos ultrapassam a relação formal estabelecida entre a Administração Pública e a empresa contratada, alcançando aspectos relacionados ao planejamento, à capacitação, à integração dos trabalhadores, à continuidade dos serviços e à preservação do conhecimento institucional.

A evolução da terceirização no setor público demonstra que sua utilização está associada às transformações pelas quais passou a Administração Pública brasileira, especialmente a partir da busca por maior eficiência, descentralização e racionalização das atividades administrativas. O Decreto-Lei nº 200/1967 constituiu importante marco para a execução indireta de atividades, enquanto as transformações administrativas ocorridas nas décadas seguintes contribuíram para ampliar a utilização de mecanismos de contratação de terceiros. Mais recentemente, a Lei nº 13.429/2017 e os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 324 e no RE 958.252 ampliaram o espaço jurídico para a terceirização, tornando ainda mais relevante a necessidade de planejamento e controle de sua utilização (Petinati; Cardoso, 2025; Sena; Dantas, 2025).

No âmbito municipal, entretanto, a adoção da terceirização apresenta particularidades que exigem uma análise cuidadosa. A contratação de trabalhadores terceirizados modifica a composição da força de trabalho e estabelece a convivência entre servidores públicos e trabalhadores vinculados a empresas contratadas, submetidos a diferentes regimes jurídicos e estruturas de gestão. Por essa razão, a terceirização não pode ser compreendida como uma decisão isolada de contratação, mas como parte do planejamento da força de trabalho municipal. A experiência analisada por Santos (2015),

envolvendo municípios catarinenses, demonstra, inclusive, que determinadas despesas classificadas formalmente como serviços de terceiros podem corresponder, materialmente, à utilização de trabalhadores em substituição à força de trabalho própria, aspecto que possui repercussões para o controle das despesas de pessoal e para a transparência da gestão fiscal.

Nesse contexto, verifica-se que o planejamento constitui elemento fundamental para que a terceirização não resulte em uma substituição indiscriminada da capacidade administrativa própria. Antes da contratação, é necessário que o município identifique suas necessidades, avalie a natureza das atividades que pretende terceirizar, estabeleça os resultados esperados e verifique os riscos envolvidos. A ausência desse planejamento pode conduzir à contratação de serviços sem adequada definição de responsabilidades, objetivos e mecanismos de acompanhamento, comprometendo tanto a eficiência administrativa quanto a qualidade dos serviços prestados.

A governança assume, portanto, papel central nesse processo. A gestão adequada da terceirização depende da articulação entre planejamento, gerenciamento de riscos, seleção do contratado, fiscalização, transparência, responsabilização e avaliação dos resultados. A Lei nº 14.133/2021 reforça essa perspectiva ao atribuir à alta administração responsabilidade pela implementação de mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos, evidenciando que a contratação pública deve ser inserida em uma estrutura institucional capaz de prevenir falhas e acompanhar a execução contratual (Mizael; Murad; Antonialli, 2020; Santos Júnior; Pereira, 2026).

A fiscalização dos contratos também se mostrou elemento indispensável para a efetividade da terceirização. Não basta que o município formalize adequadamente o contrato; é necessário que disponha de agentes preparados para acompanhar sua execução, verificar o cumprimento das obrigações e identificar eventuais irregularidades. O estudo de Tadler e Kwecko (2021) evidencia que a insuficiência de orientação e capacitação dos agentes responsáveis pela fiscalização pode dificultar o exercício dessas atribuições e produzir consequências para a própria execução dos serviços. Desse modo, a profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual constitui uma dimensão essencial da gestão de pessoas e da governança da terceirização.

Sob a perspectiva da gestão de pessoas, os reflexos da terceirização também merecem atenção. A presença de trabalhadores terceirizados no ambiente administrativo exige mecanismos capazes de promover adequada integração organizacional, delimitação de responsabilidades e articulação entre diferentes grupos de trabalhadores. Ao mesmo tempo, aspectos como capacitação, valorização profissional, condições de trabalho, oportunidades de desenvolvimento e estabilidade das equipes podem repercutir sobre a qualidade dos serviços. Estudos empíricos realizados em órgãos públicos apontam dificuldades relacionadas à ausência de treinamento e à limitada percepção de oportunidades

de crescimento profissional entre trabalhadores terceirizados, embora tais resultados devam ser compreendidos dentro dos contextos específicos pesquisados e não generalizados automaticamente para todos os municípios (Sousa; Sousa, 2026).

Assim, os resultados da análise indicam que a terceirização pode contribuir para a organização administrativa quando utilizada de maneira planejada, acompanhada por mecanismos adequados de governança e orientada para resultados. Entretanto, seus benefícios não decorrem automaticamente da simples transferência da execução de determinada atividade para uma empresa privada. A efetividade da medida depende da capacidade do município de planejar sua força de trabalho, definir claramente suas necessidades, estruturar os contratos, capacitar seus agentes, fiscalizar a execução e avaliar continuamente os resultados alcançados.

Nesse sentido, a terceirização deve ser compreendida como uma decisão de gestão da força de trabalho, e não apenas como uma modalidade de contratação. Essa compreensão permite superar uma perspectiva meramente formal ou financeira e considerar os impactos da medida sobre a capacidade administrativa municipal, a gestão do conhecimento, a integração organizacional e a continuidade das políticas e serviços públicos. A governança, por sua vez, funciona como mecanismo de articulação entre esses diferentes elementos, permitindo que a terceirização permaneça vinculada ao interesse público e aos objetivos institucionais do município.

Conclui-se, portanto, que os reflexos da terceirização na gestão de pessoas da Administração Municipal são complexos e dependem diretamente da forma como essa estratégia é planejada e administrada. Quando desvinculada de planejamento, capacitação, fiscalização e avaliação, a terceirização pode ampliar vulnerabilidades organizacionais e dificultar a construção de uma capacidade administrativa sustentável. Quando inserida em uma estrutura de governança adequada, porém, pode constituir instrumento legítimo de organização da força de trabalho e de apoio à prestação dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível emhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível emhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 30 ago. 2018. Disponível em: https://www.trt6.jus.br/portal/jurisprudencia/temas-e-precedentes/20039. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 958.252/MG. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 30 ago. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429. Acesso em: 6 out. 2026.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. A Terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, André Gambier. Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018.

MIZAEL, Glener Alvarenga; MURAD, Cristina Graziele Chagas; ANTONIALLI, Luiz Marcelo. Perspectivas da terceirização na Administração Pública na nova abordagem de contratação. Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020. DOI: 10.21714/2238-104X2020v10i1-49359. 29862-libre

PETINATI, Andrei Amorim; CARDOSO, Jair Aparecido. Terceirização na prestação de serviços públicos: análise do percurso da USP. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, Ribeirão Preto, n. 13, p. 653-667, 2025. Revistas Unaerp

ROSA, Vitória Pinheiro da. Governança pública: a eficiência na gestão contratual como ferramenta de mitigação da responsabilidade extracontratual do Estado. 2024. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. 001207764

SANTOS, Vanessa dos. A classificação da despesa com terceirizações no setor público e seus reflexos à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2015. 33-372-1-PB

SANTOS JÚNIOR, R. M. dos; PEREIRA, F. C. Governança e gestão estratégica de contratos administrativos: eficiência, controle e redução de custos na Administração Pública. Gestão Contemporânea, v. 16, n. 1, p. 34-55, jan./jun. 2026. DOI: 10.5281/zenodo.20708082. 3+-+Governança+e+Gestão+Estraté…

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos; SCHMITT, Valentina Gomes Haensel. Dumping social e terceirização na administração pública brasileira. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 76, n. 3, p. 391-416, 2025. Disponível em: Repositório ENAP – artigo. Artigo Completo

SENA, Ricardo Fernandes Nunes. Terceirização no serviço público: análise sociojurídica da contratação de terceirizados pelo Governo do Estado da Bahia. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade Irecê, Irecê, 2025. 035

SOUSA, Érika Beatriz Coelho; SOUSA, Ana Leozina Araújo Matos de. Terceirização na Administração Pública e seus impactos na garantia dos direitos trabalhistas: uma análise a partir da experiência de trabalhadores terceirizados em Teresina-PI. 2026. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Estadual do Piauí, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Poeta Torquato Neto, Teresina, 2026.

TADLER, Danieli Daiana. Gestão e fiscalização de contratos administrativos com ênfase na terceirização de mão de obra no âmbito da Administração Pública Municipal. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Processos Gerenciais) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Campus Rolante, Rolante, 2021.